



Landelijke afspraken over de ontwikkeling van het mbo in de regio?

In veel toekomstplannen over het mbo staat de regio centraal. Dat geldt voor het Techniek- en Zorgpact, maar ook voor de onlangs gepubliceerde plannen voor een 'Leven lang ontwikkelen'. De regionale inbedding van het mbo is allesbehalve een nieuw onderwerp: al sinds de Wet Educatie en Beroepsonderwijs uit 1996 wordt ruimte gezocht voor regionale ontwikkelingen. Nu de dynamiek op de arbeidsmarkt toeneemt en veel jongeren te kampen hebben met baanwisselingen is regionale afstemming toenemend van belang. In het rapport Naar een lerende economie schrijft de WRR (2013, p.14): 'Het mbo zou als motor van de innovatie in het mkb moeten gaan fungeren'. In dit kader beveelt de WRR aan dat de gehele onderwijs- en kennis-kolom actief deel gaat uitmaken van lokale en regionale netwerken.

Marc van der Meer¹

Gemeenten zoals Amsterdam en Rotterdam, Eindhoven en Tilburg ontplooiën steeds vaker eigen initiatieven ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de leerloopbanen van leerlingen in hun stad. In de krimpgebieden (Groningen,

Limburg en Zeeland) ontstaan nieuwe bestuurlijke netwerken tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven.

Van belang is tegelijkertijd dat de organisatiegraad van bedrijven en sectoren in de regio nogal sterk varieert en dus de mogelijkheden voor mbo-scholen om zaken te doen met het bedrijfsleven niet gelijk zijn. Relevant is daarom hoe de aansluiting van de opleidingen op de regionale arbeidsmarkt het

Een eerste variant
van decentralisatie:
'adaptieve sturing op resultaten'

beste kan worden gestimuleerd. En hoe verhoudt deze intensivering van de regionale infrastructuur zich tot de verdeling van verantwoordelijkheden tussen landelijke en lokale partijen? Welke rol kan horizontale verantwoording – zoals de betrokkenheid van regionale partners bij de kwaliteitsborging – dan spelen in het versterken van de kwaliteitscultuur in het mbo?

Omdat er heel verschillende regionale evenwichten kunnen ontstaan tussen de overheid, het bedrijfsleven en het onderwijs, kan de redenering ook starten met de vraag wat in ieder



De onderwijs- en kenniskolom als deel van lokale en regionale netwerken

geval op nationaal niveau geregeld moet worden, en welke procedurele vormen van decentralisatie vervolgens denkbaar zijn. De nationale overheid heeft immers als taak tenminste de wettelijke doelstellingen van het stelsel en het civiel effect van de diploma's te beschermen. Ook is het verantwoordelijk voor het voeren van een gerichte landelijke onderzoeks- en innovatieagenda.

Hoe kan de landelijke overheid dan een decentrale beleidsaanpak voor het mbo verder bevorderen? Eerder heb ik met collega's twee begrippen van decentralisatie van overheidsbeleid gedefinieerd, waarbij de landelijke overheid een beroep doet op decentrale partijen om op lokaal niveau resultaten te halen: adaptief en reflexief bestuur.²

Een eerste variant van decentralisatie: 'adaptieve sturing op resultaten'

Het begrip adaptief bestuur is gedefinieerd als een situatie waarbij de centrale overheid een beroep doet op lokale onderwijsinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties om binnen een bepaalde termijn gerichte resultaten behalen. Dat is een model van 'sturen op resultaten'; maatschappelijke partijen worden verzocht een bijdrage te leveren aan het creëren van publieke waarde in het beroepsonderwijs.

Een voorbeeld van deze aanpak zou kunnen zijn de noodzaak de studieresultaten van bepaalde groepen studenten gericht te

verbeteren. De Hogeschool Rotterdam investeert daar momenteel fors in, onder meer door de vraag te stellen hoe mbo-ers gemakkelijker kunnen doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs. Deze vraag is op basis van uitvoerige interviews beantwoord door een team van onderzoekers, die zes opleidingen van de Hogeschool Rotterdam hebben doorgelicht. Zij concluderen dat mbo-ers in het hbo met financiële problemen kampen, te weinig begeleiding krijgen en dat de academisering van de hogeschool hen belemmert.³ Dit antwoord kan verder worden ontleed: is dit een vraagstuk van tekortschietende algemene vaardigheden of van vakinhoudelijke hiaten? En wat betekent dit voor de vooropleiding - vmbo en mbo? Ook is relevant te weten of dit een exclusief Rotterdams issue betreft of juist een landelijk thema, zeker als we weten dat leerlingen in Rotterdam zich meer dan in Den Haag of Amsterdam aan de onderkant van het opleidingsgebouw bevinden. Deze thematiek sluit goed aan bij de inspanningen van een groep lectoren die het studierendement in de grote steden (G5) bezien en ook bij de Nationale Denktank die subsidie wil geven aan projecten die leerlingen verzinnen om de doorstroom mbo-hbo te stimuleren. Samengenomen veronderstelt een dergelijke adaptieve vraagstelling dat de landelijke overheid lokale partijen (onderzoekers, docenten, lerarenopleiders) op verschillende plaatsen in het land uitnodigt binnen een bepaalde termijn tot gerichte verbeteringen te komen.

Een ander voorbeeld betreft de succes- en faalfactoren van de beroepspraktijkvorming (bpv). Dat is ook bij uitstek een lokaal thema, waarover weinig publieke kennis van zaken bestaat. Kan de begeleiding van de bpv vanuit de school beter? Of zetten voortgaande technologische ontwikkelingen en flexibilisering bij grotere en kleine bedrijven op de arbeidsmarkt de bpv onder druk? Hier zouden de ervaringen met de bpv in bijvoorbeeld de sectoren zorg en welzijn, ict, logistiek en de metaalindustrie afzonderlijk van elkaar geordend en vergeleken kunnen worden in verschillende regio's. Op deze wijze kunnen zowel goede als slechte ervaringen op strategisch en operationeel niveau worden getoetst en geïnventariseerd. Een dergelijke overheidssturing kan met relatief geringe investeringen leiden tot een publieke gegevensbank met als doel de opbrengsten van de bpv direct te verbeteren.

Een tweede variant van decentralisatie: reflexieve sturing op processen

Naast adaptief bestuur is er de variant van reflexief bestuur. In dit geval zijn de te behalen doelstellingen niet van tevoren gedefinieerd. Bij reflexief bestuur (sturen op processen) geeft de overheid daarom de vrijheid aan lagere bestuurslagen om zelf te komen tot bepaling van doelstellingen, inzet en afstemming van middelen en ontwikkeling van 'slimme' regelgeving, omdat de mogelijk denkbare uitkomsten ongewis zijn.

Binnen Nederlandse mbo-instellingen is momenteel sprake van een decentralisatie van de beleidsuitvoering naar de aangesloten colleges, onderwijsteams en docenten. Dan zijn instrumenten van belang die zijn gericht op horizontale dialoog, >>



niet alleen binnen de roc's, maar ook met de lerarenopleidingen, het bedrijfsleven, onderzoeksorganisaties, en de provinciale en gemeentelijke overheid.

Ook hierbij zijn uiteenlopende voorbeelden denkbaar. Zo kunnen mbo-scholen in bijvoorbeeld Twente of de Graafschap, Brainport of Zuid-Limburg het daar al leidende techniekonderwijs verder inrichten door in te spelen op de lokale ecosystemen, en meer dan nu het geval is de verbinding maken met het voorbereidend technisch beroepsonderwijs, dat sterk onder druk staat. Dan kan een nieuw curriculum naar inhoud en richting worden ontworpen, dat tegemoet komt aan toekomst-

Een tweede variant van decentralisatie: 'reflexieve sturing op processen'

eisen van duurzaamheid en aanpassingsgerichtheid.

Ten tweede kan de nationale overheid, gegeven de decentralisatie van het sociaal beleid naar gemeenten en de flexibilisering op de arbeidsmarkt, samenwerken met maatschappelijke organisaties aan de ontwikkeling van sociaal leefbare wijken, waar studenten in lerende wijkcentra een grote rol kunnen spelen in het bevorderen van de sociale samenhang. Niet zelden is hier een 'nieuw perspectief' wenselijk in de keten van opleiding en toeleiding tot de arbeidsmarkt⁴. Het onderwijs kan in zo'n sociaal laboratorium optreden als centrale actor, waarbij in een vergelijkende setting de bijdrage van mbo-instelling A, B of C, in wijk X, Y of Z wordt gezien⁵. Op vergelijkbare wijze kan in verschillende regio's worden gekeken naar de toekomst van het educatie- en inburgeringsvraagstuk, nu per januari 2018 de gedwongen winkelnering van de gemeentes bij de roc's wordt beëindigd.

Beschouwing

De twee hier geschetste strategieën van decentralisatie van overheidsbeleid kennen een andere dan tot nu toe gebruikelijke verhouding tussen experimenteel bestuur, beleidsleren en publieke verantwoording. Bij 'adaptieve sturing op resulta-

ten' en 'reflexieve sturing op processen' is een systematische beleidsevaluatie van belang. Als de landelijk overheid allemaal op zichzelf staande regionale experimenten toestaat, zonder een goede evaluatie te organiseren en zonder de resultaten te verspreiden, wordt van deze experimenten onvoldoende geleerd. Eventueel is ook van belang dat partijen op lokaal niveau eventueel worden versterkt en dat 'mediation' wordt georganiseerd in het geval de decentralisatie niet zou vlotten. Deze filosofie past bij de werkwijze van de recent ingestelde Commissie Leijnse waarbij het idee is dat partijen op lokaal niveau elkaar eerst zelf oplossingen vinden, voordat ze een beroep doen op eventuele landelijke arbitrage.

Op dergelijke wijze maken de geschetste voorbeelden systematisch vergelijkbare experimenten op decentraal niveau mogelijk, waarbij nieuwe 'slimme' regelgeving wordt uitgetoetst, die scholen en opleidingsteams de ruimte geeft om zich inhoudelijk te vernieuwen in een lerend systeem van beroepsonderwijs. ■

De auteur is bijzonder hoogleraar onderwijsarbeidsmarkt bij ReflecT, Tilburg Law School en het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel. Hij werkt voor Europese projecten in het kader van dezelfde leerstoel en is tevens onafhankelijk wetenschappelijk adviseur voor het beroepsonderwijs.

Voetnoten

¹ Deze tekst is gebaseerd op enkele conclusies uit een serie position papers die zijn opgesteld voor de MBO-directie van het ministerie OCW en binnenkort worden gepubliceerd door NRO.

² Van der Meer M., J. Visser, T. Wilthagen en P.F. Van der Heijden, *Weg van het overleg?* Amsterdam University Press, 2003.

³ Veld, R. in 't, (ed). (2016), *Zoeken naar de weg omhoog – onderzoek studiesucces mbo-hbo*, Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.

⁴ Denk aan het idee een 'perspectiefjaar' te introduceren voor jongeren die niet naar school gaan en niet werken, in de visienotie van de MBO Raad voor een leven lang ontwikkelen (januari 2017).

⁵ De term 'sociaal laboratorium' is van Illias el Hadioui, en verwijst hier naar de samenwerkingsovereenkomst die onlangs is gesloten tussen het Ministerie OCW, de Vrije Universiteit en het beroepsonderwijs in Amsterdam-West.